



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.265.2026

Katowice, dnia 30 kwietnia 2026 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/374/2026 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie zaliczenia drogi ul. Północnej w Czeladzi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia przebiegu tej drogi, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2026 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr XXV/374/2026 w sprawie zaliczenia drogi ul. Północnej w Czeladzi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia przebiegu tej drogi.

Przepisem § 1 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła zaliczyć do kategorii dróg gminnych, drogę ul. Północną w Czeladzi. Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały Rada ustaliła przebieg drogi, o której mowa w ust. 1, zgodnie z załącznikiem nr 1 (a nie "załącznikiem") do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 7 ustawy:

- 1. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.*
- 2. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.*
- 3. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.*

Jak wynika z przepisu art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i określa jej przebieg. Tym samym procedura nadania drodze statusu drogi gminnej sprowadza się do dwóch czynności prawnych: do wyrażenia przez radę gminy woli zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz do wyrażenia woli rady ustalenia przebiegu tej drogi. I nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby miało to miejsce – tak jak w tym przypadku - w jednym akcie prawnym (akcie prawa miejscowego), który może również przewidywać tę samą datę wejścia w życie dla obu tych czynności. Na marginesie należy dodać, iż Rada Miejska ustalając przebieg

wskazanej drogi gminnej powinna powołać w podstawie prawnej uchwały również art. 7 ust. 3 ustawy.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie zaliczanej drogi i ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Warunkiem poprawnie zrealizowanej delegacji ustawowej określonej art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, jest dokładny opis wskazujący na umiejscowienie drogi w terenie. Treść uchwały musi zawierać precyzyjne oznaczenie terenu i usytuowanej w tym terenie drogi publicznej. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, które rada zaliczyła do kategorii dróg gminnych i po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych, jak również dokładne określenie granic tego przebiegu w terenie. Właściwe opisanie zaliczanych dróg i ich przebiegu (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg jego odtworzenie w przestrzeni rzeczywistej jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna.

Zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych ma bowiem istotne znaczenie prawne z uwagi na prawo własności przysługujące wobec nieruchomości, zatem tylko precyzyjne określenie granic drogi, pozwala na zweryfikowanie, czy wynikający z uchwały stan prawny znajduje swe odzwierciedlenie w rzeczywistym stanie faktycznym i prawnym sprawy. Zauważyć również należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, konieczność jego ochrony wynikająca z art. 39 ustawy o drogach publicznych, powstanie obowiązków związanych z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 ustawy o drogach publicznych). Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, lub, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej występkę. Tylko zatem zgodne z prawem i z poszanowaniem prawa własności zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych będzie warunkowało prawidłowe jej wykonanie i właściwe ukształtowanie ww. sytuacji prawnych.

Koniecznym jest wskazanie w treści uchwały – parametrów (tj. numery ewidencyjne działek, wartości miar długości itp.) umożliwiających adresatom i wykonawcom uchwały zlokalizowanie tej drogi w przestrzeni. Jeżeli zaś oznaczenie w treści uchwały ww. parametrów (np. wskazanie numerów ewidencyjnych działek, przez które przebiega droga) nie będzie wystarczające, dla pełnego zobrazowania konieczne jest osadzenie ich w urzędowym dokumencie mapowym. Sporządzona w odpowiedniej skali mapa wraz z jej tytułem, oznaczeniem skali, naniesionymi na nią znakami kartograficznymi i legendą odzwierciedlają dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych) był niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. W orzecznictwie wyraźnie podkreślona została ranga i rola precyzyjnych załączników graficznych do uchwał oraz skutki ewentualnych naruszeń związanych z nieprawidłowym sporządzeniem załączników określających przebieg drogi publicznej. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez radę przebiegu istniejących dróg gminnych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 267/08, publ. Lex nr 509636) wskazuje, że (...) *treść zaskarżonej uchwały i będący jej integralną częścią załącznik graficzny w postaci mapy zostały tak skonstruowane, że nie jest możliwe dokładne ustalenie przebiegu granic ulicy A. Trudno to traktować jako wadę wyłącznie o charakterze technicznym, skoro w istocie organ*

wykonujący uchwałę czyli Burmistrz Miasta, a nie organ ustawowo właściwy, czyli Rada Miasta, miałby decydować o dokładnym przebiegu drogi zaliczonej do kategorii dróg publicznych gminnych. Należy to zatem potraktować jako naruszenie prawa materialnego polegające na nieuprawnionym delegowaniu na Burmistrza ustawowych kompetencji Rady Miejskiej.

Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania przebiegu dróg odniósł się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia z dnia 7 czerwca 2017 r. stwierdzając w szczególności, że: (...) załącznik jest mapą w skali 1:50 000, zatem obejmuje dość duży obszar, co powoduje nieczytelność samej uchwały. Powinna ona precyzyjnie i również opisowo wskazywać przedmiotowy odcinek drogi tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego początku i końca. Trudno podejrzewać, że sporny odcinek, licząc od miejsc pokazanych w dużym przybliżeniu na planie, ma dokładnie, co do metra, 11 km. Nawet jeśli tak przypadkowo jest, to precyzyjne określenie przedmiotu uchwały jest konieczne (sygn. akt SA/GI 63/17, publ. CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Miejską w Czeladzi w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że treść uchwały w zakresie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych brzmi następująco: *Zalicza się do kategorii dróg gminnych, drogę ul. Północną w Czeladzi* (§ 1 ust. 1 uchwały). W ocenie organu nadzoru określenie tej drogi tylko jako: ul. Północna w Czeladzi jest niewystarczające. Posłużenie się tylko nazwą ulicy bez szczegółowych znaczników i parametrów drogi uniemożliwi przeciętnemu odbiorcy normy prawnej ocenę, w jakim przestrzennym zakresie dany obszar uzyskał status drogi publicznej. Należy bowiem pokreślić, że pojęcia: ulica i droga nie są pojęciami tożsamymi.

Wymogu poprawnego określenia przebiegu drogi zaliczanej do kategorii drogi publicznej nie spełnia również przepis § 1 ust. 2 uchwały. Zgodnie z jego treścią: *2. Ustala się przebieg drogi, o której mowa w ust. 1 zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.*

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz jej załącznika stwierdza, że na ich podstawie nie można ustalić rzeczywistego przebiegu drogi określonej w uchwale. W części tekstowej uchwały nie wskazano numeru ewidencyjnego działki, przez którą przebiega droga zaliczona do kategorii drogi gminnej. Numeru takiego nie można również odczytać z załącznika mapowego zawartego w załączniku do niniejszej uchwały. W załączniku tym na czerwono zaznaczono przebieg drogi – ul. Północnej w Czeladzi. Nie zidentyfikowano natomiast terenu, przez który ona przebiega. Wskazany tam numer ewidencyjny działki jest nieczytelny (zasłonięty czerwoną linią). Nie wiadomo również czy wskazana (nieczytelna) działka w całości została zajęta pod drogę, czy tylko w części oraz jaka jest jej powierzchnia, długość.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na precyzyjne ustalenie jej faktycznego przebiegu (m.in. długości i szerokości) - może mieć jedynie znaczenie poglądowe i nie może być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu drogi publicznej. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu drogi gminnej, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską w Czeladzi, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia

efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej i ustalenia jej przebiegu, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/374/2026 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie zaliczenia drogi ul. Północnej w Czeladzi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia przebiegu tej drogi - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego